

## L'EDUCATION SECONDAIRE AU ROYAUME-UNI

Les principaux cycles d'enseignement au Royaume-Uni sont les suivants<sup>1</sup> :

- l'enseignement pré-scolaire facultatif, pour les enfants de moins de 5 ans. 38 % des enfants de moins de trois ans et 95 % des enfants de quatre ans fréquentent ce cycle ;
- l'enseignement scolaire au sens strict, qui est obligatoire entre 5 et 16 ans. Entre 8 et 10 % des élèves fréquentent des établissements privés durant cette période ;
- l'enseignement post-secondaire et supérieur. 34 % des jeunes britanniques de plus de 18 ans fréquentent les universités.

### **I. LES ACTEURS ET LES MOYENS DE L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE**

#### **1. L'organisation institutionnelle**

##### **A - Une forte autonomie au plan local**

L'enseignement scolaire britannique a une longue tradition de décentralisation et d'autonomie de gestion des établissements, même si elle tend depuis quelques années à se tempérer par une intervention croissante du niveau national. A titre d'exemple, la nationalisation des programmes d'enseignement ne date que de 1988 (*Baker Act*), tandis que la définition de standards nationaux de qualification pour les enseignants est postérieure (initiative *National Teaching Training*).

L'échelon de gestion principal de l'éducation secondaire est constitué par les *Local Education Authorities* (LEA), qui présentent les caractéristiques suivantes :

- les LEA, rattachées aux collectivités locales, sont administrées par un conseil représentant les différents partenaires de la communauté scolaire : représentants des parents, des enseignants, des collectivités locales... Elles supervisent l'ensemble des établissements publics d'enseignement qui se situent dans leur ressort territorial<sup>2</sup> ;
- les LEA ont la responsabilité de la répartition des moyens qui leur sont alloués entre les différents établissements. Elle fixe notamment les grands principes de la politique de recrutement et d'investissement.

Les établissements scolaires eux-mêmes jouissent d'une assez forte autonomie de gestion, notamment si on les compare aux collèges et aux lycées français. C'est à leur niveau notamment que s'opère le recrutement individuel des enseignants.

---

<sup>1</sup> L'organisation présentée correspond précisément aux cycles d'enseignement en vigueur en Angleterre. Il existe quelques différences avec les systèmes gallois et écossais, mais qui ne remettent pas en cause l'architecture générale.

<sup>2</sup> Quelques écoles spéciales bénéficient cependant d'un régime dérogatoire et sont gérées hors du champ des LEA.

## **B - L'échelon national joue un rôle d'influence et de contrôle important**

L'autonomie importante des établissements scolaires et de leurs structures de gestion, certes sans commune mesure avec la France, est tempérée par plusieurs facteurs.

En premier lieu, le gouvernement et le parlement de *Westminster* fixent par la voie législative ou réglementaire un ensemble de normes nationales en matière :

- de programmes d'enseignement ;
- de qualification et de politique salariale pour les enseignants ;
- de standards de qualité. Des tests nationaux sont passés à cet égard par chaque élève à quatre stades de la scolarité<sup>3</sup>.

En second lieu, le ministère de l'éducation et de l'emploi (Dfee) mène une politique propre, qui prend la forme d'actions destinées à orienter l'action éducative des LEA vers des objectifs gouvernementaux en l'échange de subventions (cf. infra).

En troisième lieu, l'échelon national exerce un contrôle relativement poussé de l'action des collectivités locales et des LEA :

- La qualité de l'enseignement dispensé par les établissements est évaluée périodiquement en fonction de standards définis au niveau national. A cette fin, une autorité indépendante rattachée au ministère de l'éducation, *l'Office for Standards in Education (OFSTED)*, inspecte les écoles et rapporte les résultats de ces contrôles au ministre. L'OFSTED procède également à des examens mixant les éléments pédagogiques et les éléments d'efficacité s'agissant de la gestion des LEA. En cas de défaillance manifeste révélée par l'OFSTED, les LEA et/ou les établissements scolaires peuvent se voir retirer leur agrément à bénéficier de financements publics. Les conseils d'administration des écoles peuvent en outre être démis de leurs fonctions. Ce cas n'est pas uniquement théorique : trois retraits ont été enregistrés en 1999.
- En second lieu, la loi de 1992 sur les collectivités locales institue une commission d'audit (*audit commission*) qui est chargée de contrôler périodiquement l'ensemble des actions des autorités locales, notamment en matière de services de santé, de police et d'éducation. Ce type de contrôle diffère de ceux réalisés par l'OFSTED dans la mesure où il s'agit de porter une appréciation d'ensemble sur une gestion locale. Toutefois, *l'audit commission* établit également ses conclusions en fonction de standards de coût et de qualité nationaux, en procédant à des analyses comparatives pour chaque domaine d'action<sup>4</sup>. La publication des rapports de *l'audit commission* dans la presse est dès lors une incitation forte à se conformer aux critères définis par l'administration centrale.

## **2. Les moyens**

L'éducation est l'une des priorités du gouvernement britannique à l'heure actuelle. Conséquemment, la *Comprehensive Spending Review* menée en 1998 a conduit le gouvernement à programmer une progression du budget de l'éducation de 15 % en termes réels

---

<sup>3</sup> Après deux ans dans l'enseignement primaire (7 ans), à fin de l'enseignement primaire (11 ans), en milieu de cycle secondaire (13 ans) et à la fin de la période d'enseignement secondaire (passage du *General Certificate of Secondary Education*, à l'âge de 15 ou 16 ans).

<sup>4</sup> Chaque collectivité locale est auditée tous les cinq ans en moyenne.

sur la période 1999-2002. Les particularités de l'organisation administrative britannique conduisent cependant à ce que la majorité de ces crédits ne soient pas inscrits au budget du Dfee.

**A - Le financement de l'éducation secondaire est majoritairement assuré par une dotation d'Etat gérée de manière autonome au niveau local**

Le rôle conféré aux LEA dans l'exécution et la gestion de la politique éducative a pour corollaire la part prépondérante des fonds gérés par les collectivités locales dans le financement total de l'éducation. La structure de financement de l'éducation secondaire au Royaume-Uni présente en effet approximativement la forme suivante :

Structure gestionnaire de crédits	Montant des crédits annuels affectés à l'éducation	%
Autorités locales	24,4	90,7
Gouvernement central	2,5	9,3
Total	26,9	100,0

Il ne s'agit pas pour autant de ressources librement déterminées par les collectivités locales. Le financement de l'éducation secondaire repose en effet à titre principal sur une dotation d'Etat versée aux collectivités locales, l'*Education Standard Spending (ESS)*, qui répond aux caractéristiques suivantes :

- l'ESS est inscrit au budget du *Department of the Environment, Transport and Regions*, ministère qui gère l'ensemble des relations avec les autorités locales, et non au budget du Dfee. L'ESS est un des éléments de la dotation globale de fonctionnement (*block grant*) qu'attribue chaque année le gouvernement central aux collectivités locales, et qui est destinée à contribuer au financement de l'ensemble leurs actions ;
- le montant de l'ESS vise à permettre à chaque collectivité locale de fournir un même niveau standard de services en matière éducative, pour un niveau d'efficacité moyenne. En conséquence, les clés de calcul de l'ESS intègrent un critère central de capitation (80 % de la dotation), mais aussi des critères de péréquation sur la base du profil social des élèves (13 % de la dotation) ou de considérations géographiques (aménagement du territoire, 5 % de la dotation) ;
- les collectivités locales et les LEA sont libres de l'emploi de l'ESS, sous les réserves indiquées *supra* concernant l'intervention du gouvernement central ;
- l'ESS ressort à un montant de 20,4 millions de livres pour le budget 1999-2000, soit plus de 75 % du financement public de l'éducation secondaire.

Les collectivités locales peuvent à titre facultatif utiliser leur pouvoir fiscal propre<sup>5</sup> pour disposer de financement additionnels : les fonds ainsi levés et affectés aux dépenses d'éducation représentent cependant moins de 15 % des dépenses publiques consacrées à l'enseignement secondaire (4 milliards de livres).

<sup>5</sup> Le pouvoir fiscal propre des collectivités locales est fortement encadrée par des règles nationales en matière de plafond et d'évolution. Il est d'une ampleur bien moindre que celui exercé par les collectivités locales françaises.

Le financement de l'enseignement secondaire au Royaume-Uni présente donc la particularité d'être assuré à plus de 85 % par des ressources d'Etat et d'être géré à plus de 90 % par les collectivités locales.

### **B. Les modalités de l'intervention financière directe du gouvernement central**

Les crédits directement gérés par le gouvernement central en matière d'éducation secondaire représentent moins de 10 % du total des dépenses publiques. Il s'agit en grande majorité de crédits d'intervention. Le budget annuel du Dfee en matière d'enseignement secondaire s'élève ainsi à moins de 2,5 milliards de livres, qui se répartissent approximativement de la manière suivante :

(en millions de

<i>livres)</i>	
<i>Standards funds</i>	2 000
Coûts de structure (masse salariale incluse)	260
Autres	environ 250
Total	2 500 environ

Les crédits de fonctionnement (masse salariale incluse) ne représentent que 10 % du budget de l'enseignement secondaire géré par le Dfee.

Les standards funds sont des fonds attribués aux établissements scolaires ou aux LEA dans le but de financer des actions qui répondent à des priorités gouvernementales précises (réduction des tailles des classes, développement de l'équipement informatique par exemple). Il s'agit d'un mode de financement additionnel à l'ESS, en voie de croissance rapide. Dans la mesure où les crédits correspondants ne sont pas attribués suivant un système de capitation mais au contraire de manière discrétionnaire, le développement de ces crédits constitue une voie indirecte de recentralisation et d'orientation des pratiques locales par la voie de l'incitation financière. Le *Treasury* est d'ailleurs réticent envers cette évolution, en laquelle il voit une possible invitation à un accroissement difficilement maîtrisable des dépenses.

Des domaines prioritaires font l'objet d'un financement direct sous la forme de programmes nationaux, tels que la formation des enseignants (237 millions de livres pour l'année fiscale 1999-2000), ou le développement de l'enseignement au plus jeune âge (programme *Sure Start*, doté de 80 millions de livres sur le budget du Dfee).

## **II - LA GESTION DE LA PERFORMANCE**

### **1. La performance des LEA et des établissements scolaires**

Les performances individuelles de chaque établissement scolaire et de chaque structure de gestion locale (les LEA à titre principal) font l'objet d'un double suivi :

- un suivi administratif par les corps de contrôle et l'administration centrale du ministère de l'éducation ;
- une publication des résultats au vu d'indicateurs nationaux, dans une perspective comparative, et destinée à l'opinion publique.

## **A - Le suivi de la performance des établissements et des LEA par le Dfee**

Le ministère de l'éducation contrôle la performance des établissements scolaires par deux moyens principaux :

- le Dfee dispose d'une connaissance assez fine de la performance finale de chaque établissement scolaire à travers les résultats enregistrés aux 4 tests déroulés sur les élèves aux différents étapes de leur scolarité (*Key Stages*). Le Dfee dispose en outre d'un ensemble de données de contexte et d'éléments financiers sur chaque établissement et LEA. La qualité de ce système d'information permet au ministère d'orienter d'éventuels contrôles plus poussés et de disposer d'une expertise propre sur la qualité de politique éducative menée au niveau local ;
- les contrôles de l'OFSTED et de l'*audit commission* (cf. supra) contribuent à éclairer le Dfee sur la qualité des prestations d'enseignement secondaire délivrées au niveau local, par le biais d'informations plus qualitatives.

Le Dfee dispose de bureaux spécifiquement dédiés à l'analyse des données qui remontent par le biais du système d'information chiffré. Ces équipes jouent un rôle d'alerte en cas de performances dégradées, et peuvent être amenées à examiner le *business plan* que chaque LEA et école élabore de manière annuelle. En cas d'insuffisance, le Dfee, notamment après un contrôle de l'OFSTED, peut solliciter un plan de mesures correctrices et faire dépendre de sa réalisation une partie du financement.

## **B - La pression des parents d'élèves et de l'opinion publique**

L'initiative *Citizen's Charter* (1991) oblige les collectivités locales à procéder à la mesure de leurs performances dans chacun de leurs domaines d'intervention, dont l'éducation secondaire. A cette fin, à l'issue d'un processus de larges consultations, l'*audit commission* a défini 70 indicateurs.

En Angleterre et au Pays de Galles, chacune des autorités locales est tenue de mesurer ses performances en fonction de ces indicateurs et de les publier dans des journaux locaux. La qualité des données et l'interprétation qui en est faite par l'autorité locale sont examinées par l'*audit commission*, qui publie en outre une synthèse de ces mesures en faisant état des niveaux comparatifs atteints par chaque autorité.

S'agissant plus spécifiquement de l'éducation secondaire, ceci implique :

- que la qualité des prestations d'enseignement et de la gestion de chaque LEA est publique ;
- que les résultats des établissements sont publiés de manière comparative. Dans la mesure où les règles en matière de carte scolaire sont très souples, la pression exercée par l'opinion publique et les parents joue un rôle fondamental dans le suivi de la performance et dans la crédibilité du dispositif.

Il convient toutefois d'observer que les données sur le coût unitaire par élève applicable à chaque établissement scolaire ne sont pas l'objet d'une publication ou d'un calcul officiels.

Deux raisons principales l'expliquent

- la fragilité technique de la notion : difficulté du raisonnement en coût complet, forte élasticité au nombre d'élèves...
- les réticences politiques à diffuser une information qui mettraient en exergue des disparités très importantes.

## 2. Les objectifs et les indicateurs de performance au niveau gouvernemental

### A - Les objectifs

Les priorités gouvernementales en matière d'éducation secondaire ainsi que les objectifs figurent dans le Public Service Agreement (PSA) du Dfee pour 1999-2002, établi après l'examen de l'ensemble des dépenses publiques (*Comprehensive Spending Review*) du secteur intervenu en 1998.

Le PSA du Dfee fixe au ministère la finalité (*aim*) suivante : donner à chacun une chance, par l'éducation, la formation et le travail, de se réaliser pleinement et de construire ainsi une société fraternelle et équitable dans une économie compétitive.

Cette finalité est déclinée en trois objectifs (*objectives*) principaux :

- s'assurer que tous les jeunes atteignant l'âge de 16 ans disposent des connaissances et des qualités personnelles qui leur fourniront les bases nécessaires pour un apprentissage tout au long de la vie, le travail et la citoyenneté dans un monde qui change rapidement. ;
- développer chez chacun l'engagement à se former tout au long de la vie, de manière à ce que chacun améliore son employabilité et dispose des qualifications que nécessitent l'économie et les employeurs ;
- aider les chômeurs à trouver un emploi.

### B - Les niveaux-objectifs de performance (performance targets)

Le PSA engage le Dfee dans la réalisation de 11 niveaux de performance, dont 5 concernent l'éducation secondaire.

Objectif/cible de performance	Niveau de départ
Augmenter la proportion des enfants de 11 ans qui atteignent le standard de lecture à 80 % en 2002	63 %
Augmenter la proportion des enfants de 11 ans qui atteignent le standard de mathématiques à 75 % en 2002	62 %
Réduire d'1/3 les absences injustifiées (à 0,5 %) et les exclusions (à 8 400)	0,7 % des demi-journées avec absence injustifiée 12 500 exclusions annuelles
Augmenter la proportion des élèves de 16 ans qui obtiennent au moins un GSCE jusqu'à 95 %	92 %
Augmenter la proportion des élèves de 16 ans qui obtiennent des mentions au GCSE jusqu'à 50 %	45 %

Ces indicateurs de performance sont à l'exception d'un seul dérivés des résultats aux tests et aux diplômes nationaux. Ils sont donc simples, peu nombreux, et directement connectés à la performance finale du système éducatif. Il s'agit de mesures d'impact, sans lien net avec les moyens budgétaires et alors même que le Dfee n'est qu'un acteur secondaire dans l'exécution opérationnelle de la politique éducative.

### **C- L'amélioration de l'efficience**

Les objectifs d'efficience font l'objet d'une rubrique séparée dans le PSA. L'éducation secondaire n'est pas identifiée en tant que telle. Le Dfee s'engage toutefois à obtenir l'amélioration des résultats énoncés supra à moyens constants, ce qui représente une augmentation de productivité de 2,5 % selon les évaluations conjointes du Dfee et du Treasury. Il est notamment prévu une diminution des fonctions supports de l'administration centrale au profit des gestionnaires de programmes et de politiques.

L'organisation du Dfee a été modifiée pour une meilleure prise en compte des préoccupations d'efficience:

- les engagements du Dfee en matière d'efficience sont précisés dans un *business plan*, lui même décliné au niveau des différents services du ministère. La réalisation de ces engagements est contrôlée de manière semestrielle avec chaque responsable ;
- une unité spécifique, l'*Efficiency Unit*, est chargée de coordonner les actions en matière d'amélioration de l'efficience.